

# 厦门岛内外一体化与城乡一体化刍议

● 许经勇

〔内容提要〕在海峡西岸经济区三大中心城市,厦门市的腹地最小,又要承担起龙头示范带动作用,是一个值得探讨的课题。为了破解这一难题,厦门市委、市政府提出推进岛内外一体化的发展战略。这对实现厦门经济发展方式的转变,拓展厦门城市化规模,带动厦门新农村建设,把厦门经济做强做大,具有重要的意义。

〔关键词〕 厦门 岛内外一体化 城乡一体化

在海峡西岸经济区三大中心城市中,厦门的腹地最小,只相当于福州的八分之一,泉州的七分之一,如何承担起发挥龙头示范带头作用,是一个严峻的问题。而市委、市政府提出的“提升岛内、拓展岛外,推进岛内外一体化建设”的发展战略,则给我们带来机遇与希望。这里就岛内外一体化的深刻内涵、推进岛内外一体化的重要意义以及如何推进岛内外一体化等问题,谈些粗浅的看法。

## 一、寓城乡一体化于岛内外一体化之中

之所以把岛内外一体化和城乡一体化联系起来,是立足于厦门的客观实际。就总体而言,虽然岛内还有少量农村或城中村,但城市占绝大部分;虽然岛外也有城镇,但农村占绝大部分。因此,从这个意义上说,岛内外关系实际上体现着城乡关系,岛内外一体化也就意味着城乡一体化。城乡一体化是城市化发展到一定阶段的产物,是城乡人口、技术、资本、资源等要素相互融合、互为资源、互为市场、互相服务,逐步达到城乡之间在经济、社会、生态等方面协调发展的过程。城乡一体化或岛内外一体化面临的主要障碍,是计划经济体制时代遗留下来的城乡二元结构体制。要实现城乡一体化或岛内外一体化,就必须逐步破除城乡二元结构体制与机制。逐步建立城乡一体化的体制与机制。目前厦门市的城市化,还不能说是完全意义上的城市化。在岛内,还面临着如何把数十万农民工(尤其是其中的新生代农民工)转化为市民的问题;岛外的四个新城区,与其说是城市,不如说是城乡结合部,是城乡二元结构体制的集散地。实现岛内外一体化,不仅仅是空间上的拓展,而且是体制上的破除。后者比前者难得多。岛内外的差别与其说是经济发展水平的差别,毋宁说是经济社会体制的差别。从这个

意义上说,要实现岛内外一体化,首先必须实现城乡经济社会体制一体化。为了统筹城乡发展,向着城乡一体化的方向迈进,2004年至2010年,中央连续7年的一号文件,都是聚焦“三农”。可见,要破除城乡二元结构体制,是相当艰巨的。按照中央的布署,要到2020年全国才有可能基本建立城乡一体化的体制与机制。厦门作为先行先试的经济特区,是可以在这方面先走一步。

要实现城乡一体化,首先必须解决农民工市民化问题。农民工是城乡二元结构体制差别在城市的缩影。也就是说,我国的城乡二元结构体制,不仅存在于城市与农村之间,而且在城市社区,也存在城乡二元结构体制。如果不能消除城市社区的城乡二元结构体制,就谈不上能够消除城市与农村之间的二元结构体系。正是基于这个原因,2009年底召开的中央经济工作会议和2010年的中央一号文件,都明确指出,要把解决农民工转化为市民作为推进城镇化的重要任务。2010年中央一号文件还着重指出,多渠道多形式改善农民工居住条件,鼓励有条件的城市,将有稳定职业并在城市居住一定年限的农民工,逐步纳入城镇住房保障体系。并在这个基础上纳入其他社会保障体系。应当认识到,城市化不仅仅是农村人口向城市迁移,更关键的是农民职业的非农业化、生活质量城市化、社会身份市民化。如果城市化只完成农民向农民工转化,只能说是半城市化。我国城市化的难度不在于把农民转化为农民工,而是在于把农民工转化为市民。前者是量变,后者是质变。

在城乡二元结构体制还将较长期存在的情况下,政府在城乡一体化过程中的作用,表现在把城市与农村、工业与农业、城镇居民与农村居民作为一个整体,综合考虑,统

筹谋划,通过深化城乡二元结构体制改革,促进城乡在规划建设、产业发展、市场信息、政策措施、生态环境保护、社会事业发展一体化,实现城乡政策上统一、产业发展上互补、国民待遇上平等,让农村居民与城镇居民享受同样的文明和实惠。城乡一体化还具体表现为城乡规划与基础设施建设一体化、城乡产业发展一体化、城乡公共服务一体化、城乡劳动就业一体化以及城乡社会管理一体化,等等。实现岛内外一体化或城乡一体化,必须经历两个阶段:第一阶段是逐步建立岛内外一体化或城乡一体化的体制与机制;第二阶段逐步实现岛内外或城乡一体化。要加快岛内外一体化步伐,就必须加大破除城乡二元结构体制的力度。当然,破除城乡二元结构体制的力度,既取决于改革的力度,又取决于发展的程度,且改革的力度又不能超越于发展的程度。

《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》指出,着力统筹城乡和区域发展,提高经济社会发展的协调性,是海峡西岸经济区实现又好又快发展的重要条件。该《意见》把城乡发展与区域发展连在一起,把城乡协调发展放在首位,为的是强调城乡协调发展在区域协调发展的地位和作用。实践经验表明,城乡协调发展的程度在相当程度上决定一个县、一个市、一个省的经济增长质量和经济发展规模。浙江省是全国城乡差别最小的省份,虽然其行政区划面积比福建省小2万平方公里,但是,无论是经济总量,或者是进出口贸易额,都超过福建省一倍以上。其农民人均纯收入已连续25年名列全国各省区第一(去年达10007元),城镇居民人均可支配收入已连续9年名列全国各省区第一。加快城乡一体化进程是增强厦门经济社会发展后劲的根本途径。

二、着力统筹城乡或岛内外发展,逐步实现城乡或岛内外一体化

只有正确认识区域经济发展规律性,才能深刻理解统筹城乡发展的重要作用。区域经济发展理论表明,当某个地区正处经济发展的起步阶段,政府的区域政策应优先发展那些经济基础条件较好的地区,以效率为目标获得较高的投资回报率及较快的经济增长速度。在厦门区域经济发展过程中,首先把重点放在岛内是必然的选择。在岛内建设发展过程中,作为经济增长极的岛内通过回流效应与扩散效应对岛外的经济产生影响。回流效应是指资本、劳力等生产要素从岛外向岛内流动、从农村向城市流动,导致岛内与岛外、城市与农村差距的扩大;而扩散效应则是指资本、技术等生产要素从岛内向岛外、从城市向农村流动,这将使岛内与岛外、城市与农村差距缩小。厦门经济发展的起飞阶段,市场机制作用的结果,其回流效应要明显大于扩散效应,因而导致岛内与岛外以及城市与农村差距的扩大;当厦门经

济发展到一定阶段,政府要防止由于循环累积的因果关系而导致岛内与岛外、城市与农村差距过大,应当通过深化城乡二元结构体制改革,并实行一系列对岛外地区、农村地区的特殊政策和措施,促进岛外以及农村经济更快的发展,进而缩小岛内与岛外、城市与农村差距,达到整体效率的最大化,把厦门经济做大做强。厦门城乡协调发展的程度,直接决定着厦门经济增长的规模和效益。

这就必然提出以政府为主导,统筹城乡协调发展,推动生产要素向农村、岛外流动。以实现在城乡或岛内外协调发展基础上的一体化,即城乡一体化或岛内外一体化。之所以必须发挥政府统筹发展的主导作用,是因为以往岛内与岛外、城市与农村的发展程度差别这么大,其中的一个重要原因是政府设计的制度(城乡二元制度)和实施的政策(重城市轻农村)造成的,这就必须借助于政府的力量,破除城乡二元结构体制制度,实施倾斜政策(工业反哺农业、城市带动农村),才能从根本上改变,单纯依靠市场的力量,是无济于事的。城市化与新农村建设“双轮驱动”是加快岛外发展的根本途径。只有全面繁荣农村经济,才能加快城市化进程。当农村经济还处在相当落后的情况下,城市化是快不了的,即使是勉强快起来了,充其量只能说是形式上的城市化,而不是实质上的城市化。城市化不仅仅是农村人口向城市转移,更为关键的是农民职业非农业化、生活质量城市化,社会身份市民化。在城乡差别相当悬殊的情况下,要把农民或农民工转化为市民,是相当难的。

统筹城乡发展的目的,在于实现城乡二元结构向城乡一体化发展。但这种演进过程的先决条件,在于逐步形成并不断强化城乡关系的互动性和协调性。统筹城乡发展包含两层含义:一是指城乡之间的关系与发展,要做到统筹兼顾,不能顾此失彼。也就是说,要把城市与农村作为一个整体考虑,不能把两者分割开来,人为地提出两个标准,实施两种政策,形成两种待遇。当然,统筹城乡发展并不意味着立即消灭城乡差别。二是城乡经济与社会发展,要相互适应,共同发展,使经济增长与社会进步各得其所,并相互促进。农村与城市的差别,不仅表现在经济发展水平的差别,而且表现在社会发展水平的差别。不仅要统筹城乡经济发展,而且要统筹城乡社会发展。统筹城乡社会发展与统筹城乡社会保障,二者是相辅相成的。社会问题,就是民生问题。2009年底召开的中央经济工作会议指出,保障和改善民生是我们发展经济的最终目的,也是实施扩大内需战略和推动经济发展方式转变的重大举措。2010年要把改善民生、发展社会事业作为扩大内需、调整经济结构的重点,坚定不移地加以推进。

三、城市化模式与厦门城市化模式的演化过程

实现城市化与新农村建设的良性互动,是统筹城乡发

展的重要内容。城市化是工业化的结果。工业化的模式决定着城市化模式。工业化模式主要取决于资本的来源与资本的空间聚集。无论那种类型的地区,资本的形成和空间聚集都是工业化的核心问题。

长江三角洲地区,工业化的资本,主要来源于乡村,来源于民资,来源于乡镇企业的自身积累。资本与产业的最初形态,主要集中于乡村小镇。农民是工业化的始初推动力量。农民企业家是工业化的主体。正是农民企业家的兴起,促进农村经济的繁荣和小城镇的蓬勃发展,并为原中小城市的扩张提供源源不断的能量。这种模型的城市化体现着城乡双向互动的关系,而不是城市单方面把农村“化”过来。它是通过农村就地工业化,尔后逐步带动城镇化。与劳动力就地转移模式相联系的农村工业化,打破了传统的城市搞工业、农村搞农业的二元经济结构,即在传统的城市工业之外,产生一个新的工业化,这就是农村工业化。与城市工业不同,农村工业是依靠农民的自发力量兴起的,对农村就业结构与产业结构具有很强的辐射性与带动性。与城市工业化不同,农村工业化采取了以劳动替代资本的发展方式,将亿万农民带进非农产业领域,使大多数农民从中受益。与城市工业不同,农村工业同农业有着天然的血缘关系,同农业的关联效应很大,甚至是农业产业链的延伸。这种模式的城市化,有利于改变农村的落后面貌,缩小城乡差别,更能体现可持续发展。

与长江三角洲不同,珠江三角洲工业化的启动资本,主要来自境外和国外的资本。东莞、宝安等地是香港劳动密集型产业外迁的首选地。这些地区与香港建立起“前店后厂”的发展格局,即生产车间在东莞、宝安等地,决策、营销、设计等环节在香港。所以,人们把“珠江模式”界定为外资型工业化模式。由于这个地区原有工业化基础薄弱,城市化程度较低,外资企业大量涌入这个地区,促成了声势浩大的“造城浪潮”。催生了一大批城市和小城镇。其中最大的、也是极具影响力的深圳、珠海两大特区城市,还有一大批中小城市。其中最具典型的是东莞,那里的许多乡村就地变成了城市。从20世纪90年代的120万人口猛增至目前的1200万人口。但是,2008年以来,受国际金融危机的严重冲击,给外向型经济为主的“珠三角”产业带来严峻挑战,出现“两个难以为继”,即依靠大量消耗资源换取经济增长的模式难以为继;依靠加工贸易为主的产业结构难以为继。客观上要求必须加快产业结构的优化升级。

与长江三角洲和珠江三角洲不同,厦门工业化、城市化模式又具有自己的特点。20世纪80年代中央就决定把经济特区扩大到全岛的决定,借助于经济特区的特殊优惠政策,使岛内的经济得到了超常规的发展。但是特殊优惠政策的实施,意味着对无权享受特殊优惠政策的岛外,是一种

限制和排斥。作为厦门老城区的岛内,在其享受特殊优惠政策的时期,其经济得到了迅速的扩张,几乎吸纳了岛外赖以发展的许多资源,对岛外产生着持续边缘化效应。一个极其明显的倾向是,行政级别较高的岛内扩张越来越快,行政级别低的岛外乡镇则发展相当迟缓。地处岛外的原同安县,虽然区位条件相当好,但其经济总量则排在福建省沿海县的末尾。与上述情况相联系,厦门的工业化路径,必然是在岛内投资相对饱和的时候,再向岛外扩张。这就出现了与投资下乡相联系的乡村工业化和乡村就地城市化。这种工业化、城市化模式,大体经历三个阶段:第一阶段,是岛内老城区迅速扩张,目前这个阶段已基本完成;第二阶段,是岛内老城区的扩散,资本与产业竞相下乡与“圈地”,催生一批“二级城市”的兴起,如同安、翔安、集美、海沧等;第三阶段,“二级城市”周边乡村就地城市化。厦门城市化的任务是相当艰巨的。在岛内,面临着如何把几十万的农民工转化为市民;在岛外面临着如何把几十万的农民工和农民转化为市民。在岛外城镇化(工业化是基础)过程中,还面临着“招工难”的问题。

“招工难”,既有劳动力供求关系发生变化的原因,也有产业结构低度化的原因。根据各方面的预测,第十二个五年计划,我国劳动力市场将出现“刘易斯拐点”。到那时,劳动力需求的增长速度将超越于劳动力供给的增长速度。我们劳动力无限供给的时代快要结束了。当前,无论在沿海或者内地,都出现不同程度的“招工难”。这意味着我国劳动力将逐渐成为稀缺的生产要素。为了化解这个难题,从当前考虑,应着力改善农民工的劳动条件和生活条件,提高农民工的工资标准,提高农民工的社会福利和社会保障水平,以及降低农民工在城市落户的门槛;为了化解这个难题,从长远考虑,则应着眼于产业结构升级,即从传统的低技术含量、低附加值产业向高技术含量、高附加值的产业转变,走新型工业化道路。即主要依靠科学技术进步,广泛运用先进技术,既能保持经济较快发展,又能不大量消耗资源和污染环境;既能提升产业,又能增加就业。

#### 参考文献:

1. 樊纲、武良成. 城市化: 一系列公共政策的集合[M]. 北京: 中国经济出版社, 2009.
2. 上海财经大学区域经济研究中心. 中国区域经济发展报告—国内及国际区域合作[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003.
3. 中央经济工作会议在北京召开[J]. 学习活页文选, 2009(39)

[作者单位: 厦门大学经济学院]

(责任编辑: 黄中凯)